

上海市の社区建設と都市基層社会の管理体制改革

かく てい へい
郭 定 平

はじめに

「単位」体制から「社区」体制へ
社区建設の推進
街道の機能強化
居民委員会の体制改革
社区建設の政治的意義と問題点

はじめに

中国の草の根レベルの民主化については、農村部の村民委員会の直接選挙に関する研究が多くなされてきたが、都市基層社会の管理体制改革が社区建設の進展とともに進められているにもかかわらず、それに関する研究は中国現地では研究成果がいくつか出始めているが、日本ではいまだに白紙の状態といっても過言ではないだろう^(注1)。本稿は、2000年3月と2001年2月に筆者が上海市静安区静安寺街道などで行った現地調査に基づいて、上海社区研究の成果を参考にしながら上海市の社区建設と都市基層社会の管理体制改革のプロセスやその特徴および問題点を探ることを目的とする。

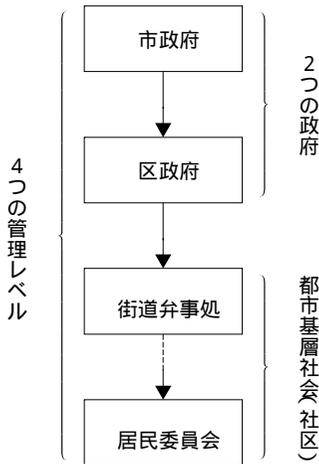
「社区」とは、もともと英語 community から1930年代に中国語に訳され、地域社会を意味する専門用語として用いられ、ここ数年、政府と学界の提唱で脚光を浴び始めた言葉のひとつである。1970年代後半から始まった改革・開放の

進行とともに、計画経済体制の下で形成された社会構造が崩れ始め、それによってさまざまな社会問題が生起していた。それらの社会問題を研究・解決するために、社区という概念が再び社会科学研究者の間で使われるようになり、とりわけ上海の研究者の注目を集めた。

しかし、当時の中国にとって、西側の社会科学概念を応用することは決して容易ではなかった。「社区」概念が中国の社会科学で応用できるかどうかについて検討するために、1984年6月13日に上海大学文学院で討論会が開かれた。その討論会では、「社区」概念の濫用を避けるために「社区」より「地域社会」をすすめる慎重論がある一方、顧曉鳴は「社」が経済共同体や宗教共同体、家族共同体あるいは政治共同体を指しており、「区」が区域を指すことで、両者を合わせると、地域共同体の概念になり、communityの中国語訳として単なる「地区」や「区域」と比べて明らかに優れていると力説した〔顧 1984, 13〕。これらの討論を経て、「社区」概念は上海をはじめ中国全土に広がり、1990年代に入り大流行した。

社区建設とはいったいどういうことなのか。民政部の「全国で都市の社区建設を推進することに関する意見」によれば、社区は一定の地域範囲内に居住している人々からなる社会生活共

図1 上海市の都市管理体制



(出所) 筆者作成。

(注) 矢印は指導関係を示しているが、点線は居民委員会が末端の住民自治組織とされるためその指導関係が強制的なものではないことを意味する。

同体であり、社区建設は党と政府の指導の下で社区の力を借り、社区のリソースを活用して、社区の機能を強化し、社区の問題を解決することによって、社区における政治、経済、文化、環境の協調的、健全な発展を促進し、社区住民の生活水準とその質を高めることである^(注2)。社区は都市の基層であり、街道办事処（区政府の出先機関）と居民委員会（末端の住民自治組織とされる）は社区建設の重要な担い手となっている。上海市の都市管理体制においては市、区、街道と居民委員会の4つのレベル（四級）があるが、都市基層社会は街道および街道以下の居民委員会、いわゆる草の根レベルの地域社会である（図1）。1991年から民政部が社区建設という新しい課題を提起して以来、上海市党委・市政府はこの課題に積極的に取り組み、全国に先駆け上海の超大都市の特徴に合った社区建設を模索し始めた。

本稿は、上海市の社区建設に焦点を当てて、まずは計画経済体制の下で形成された社会構造、いわゆる「単位」体制の弱体化および「社区」体制への移行を分析し、次いで街道办事処と居民委員会が中心となる社区管理体制を解明し、最後に社区建設のもつ政治的意味、つまり基層民主化か統制強化かについて検討する。

「単位」体制から「社区」体制へ

中国の都市社会には、そもそも地域性や共同性、自律性をもつ地域社会というものがほとんど存在しなかった。歴史上、都市住民の生活では、地域ごとの共同生活がみられず、人々は居住地域ではなく、出身地によって同郷会を組織した〔陳 2000, 139〕後述するように、上海では、近代になって、中国の他の地方に先駆けて地域社会が形成され、ある程度の公共性をもつようになった。しかし、長い間の戦争や革命闘争により、地域社会は定着せずに終結してしまった〔根橋 1999; 小浜 2000〕。中華民国時代に上海特別市が設立され、「保甲」制度（草の根レベルの行政管理制度）が導入されたが、実際にはその制度は全く機能せず、政府権力は街道のような基層社会まで浸透できなかった。そこで勢力を振るったのはさまざまなギャング団（gangs, 幫会）であった。

1949年から70年代末までの上海では、共産党政権が史上初めて社会の基層まで浸透することができた。最初は単なる軍事力によってであったが、1951年4月に招集された上海市各界人民代表会議では都市基層管理体制の整備が提起された。その後、街道里弄居民委員会という基層組織が相次いで成立していった。1954年の憲法

の発布と同時に「街道弁事処組織条例」と「城市居民委員会組織条例」が全国人民代表大会常務委員会によって制定・公布された。その後、都市基層社会において区政府の出先機関としての街道弁事処、都市住民の自治組織とされる居民委員会が正式に設立され、大きな管理権限をもった〔熊 1999b, 58-59〕。1950年代後半に急速に推し進められた社会主義改造と社会主義建設とともに、集権的な計画経済体制が形成された。それによって都市住民は新しく生まれた工場や学校、病院、政府機関などの職場に隷属するようになった。伝統的な計画体制の下では、就職している都市住民は職場に依存し、職場の管理下に置かれ、就職していない都市住民のみが街道の管理下に置かれた。また、効率性の有無に関係なく国家が統一的な計画を通じて都市住民の全員雇用を確保しようとしているため、都市住民にとっては職場が死活問題といっても過言ではないほど重要になった。それに対し、居住地域としての街道は多くの住民にとって無意味となり、街道の権力も次第に萎縮していった〔朱 1999a, 181〕。

企業や学校、病院、政府機関などは、職業的機能がそれぞれ異なっているが、従業員全員に対する政治教育の実施および彼らの家族の生活施設、公共施設の提供という役割では共通である。結果として、都市住民のほとんどは地域ではなく、職場に隷属し、管理されていた。また、すべての職場は計画経済体制の下で国家にコントロールされているため、それらは国家の中の個々のユニットをなしているにすぎない。こうしたユニットを地域社会とみなすことはできない。それはむしろ中国語の「単位」という言葉を借りて、「単位」社会と呼んだほうがより適

切であろう。その「単位」が中心になって形成された社会システムは「単位」体制（ユニットシステム）と呼ばれる^(注3)。「単位」なしでは、中国社会は正常に機能することはできないというわけである。

1950年代初めから次第に導入された戸籍制度や身分制度、労働人事制度、幹部管理制度などは「単位」体制の形成を促し、「単位」体制の一部ともなっている。こういった「単位」体制の下で、都市住民は各「単位」に所属することによってある種の確定的地位を獲得し、国家が規定する権利と義務を履行することになった。その結果、国家権力は社会全体に浸透し、社会秩序はその政治力によって根本から保たれた。「単位」体制は国家の政治的動員や社会秩序の維持に有利であったが、他方では経済、社会、政治発展に悪影響を与えた。「単位」体制の下で、給与や住宅、医療、年金などすべてを「単位」が負担していることは、「鉄の茶碗」の飯を食い（日本語でいう「親方日の丸」）、業務に力を入れず、余剰人員を抱え、悪平等を助長することになる。さらにこの種の労働者の生存手段を所属する「単位」に凝縮することは、公民の「単位」ひいては国家に対する依頼心を強め、人々の自主意識やチャレンジ意識を弱体化させる。また、それぞれの「単位」自体が閉鎖的な「小社会」を形成しているから、社会全体からみれば、都市社会は多くの「単位」に分割され、それぞれの「単位」の公共施設が共用されておらず、資源・人力・物力の大きな浪費がもたらされている〔於 1991, 76-81〕。

改革・開放時代に入り、「単位」体制とそれにまつわる諸制度は改革の対象となり、計画経済体制から市場経済体制への移行に伴って「単

表1 経済類型別の上海市の法人「単位」数

類別	国有	集団	私营	合併	株式
「単位」数	41,674	98,944	31,984	9,733	896
比率(%)	20.7	49.3	15.9	4.8	0.5
類別	外資	香港マカオ台湾投資	その他	総数	
「単位」数	6,800	4,156	6,574	200,761	
比率(%)	3.4	2.1	3.3	100	

(出所) 上海市統計局編『上海統計年鑑 1998』中国統計出版社 1998年7月 397ページに基づき、筆者計算作成。

位」体制は変わりつつある。中国の「単位」体制がどの程度変わったのかについては意見が分かれている。陳立行は、従来のような職場に依存する生活保障体制は完全に崩れ、いわば「行政・生産・社会」が一体化された職場は解体し、従って社会主義体制によって構築された「単位」社会は崩壊したと論じている〔陳 2000, 142〕。これに対して、李路路らは中国の社会構造に巨大な変動があったことを否定していないものの、根本的な変化は全く完成しておらず、「単位」を中心とした基本的な統治構造、すなわち「単位」体制は依然としてかなりの程度まで保持されていると主張している〔李・李 2000, 21〕。中国では各地の差異が大きく、中国全体を対象に論ずることは難しいが、ここでは上海市統計局の調査データを用いながら、上海の「単位」体制がどうなっているのか、どの程度変わったのかについて検証してみたい。

1996年に国務院の批准を得て、全国で「単位」に対する調査が行われた。上海市の調査によれば、上海市の法人「単位」の総数は20万761であり、そのうち企業は17万6075、事業「単位」1万1885、党政機関2895、社会团体3412、社区管理機構6494となっている。これは「単位」の

性質による分類であり、「単位」体制の変容、特に各「単位」の国家との関係を表わしていない。そのため、市場経済化を示す経済類型や分権化を示す所属関係による分類が必要となってくる。

上海市では、全国と同じように、いまでも市民たちは自分の職場を「単位」と呼んでいる。従って、上海市の「単位」調査では、上海にあるほとんど全ての企業や学校、病院、団体、党政機関は調査対象となり、「単位」として扱われている。だが、現在の「単位」は以前の「単位」と異なる点が多くある。1970年代末まで、上海市の「単位」はほとんど国有制あるいは集団所有制であり、特に国有制の「単位」が高い割合を占めた。1979年に上海市の都市部の従業員は全て国有制あるいは集団所有制の「単位」に所属し、その中で国有制「単位」の従業員は従業員総数の78.9%を占めていた〔上海市統計局 2001, 324〕。そのため、各「単位」は中央の統一的な計画に組み込まれ、国家権力に依存しており、自主性をもっていなかった。表1が示すように、1990年代後半になって、上海の「単位」は再編制され、非公有制の「単位」(国有制と集団所有制を除いたもの)は6万143にのぼ

表2 所属関係別の上海市の法人「単位」数

類別	中央属	市属	区県属	外省市属	その他	総数
「単位」数	6,968	32,179	108,993	5,377	47,244	200,761
比率	3.5	16	54.3	2.7	23.5	100

(出所) 上海市統計局編『上海統計年鑑 1998』中国統計出版社 1998年7月 402ページに基づき、筆者計算作成。

り、全体の30%を占めるようになった。国有制の「単位」は4万1674にとどまっており、全体の20.7%にすぎなかった。集団所有制の「単位」は49.3%を占めており、上海市の「単位」全体の半分となっているが、その中には中央または上海市政府のコントロールから遠く離れて街道に属しているものがあり、「集団」の名をもちながら実際には私人所有の「単位」あるいは請負制により個人が完全にコントロールしている「単位」も少なくないと考えられる。

「単位」の所属関係からみても、上海市の「単位」の大部分が区県および以下の街道に属していることがはっきりわかる(表2)。だが、改革・開放政策が始まる前には上海の「単位」はほとんど中央属と上海市属および区県属であり、その中で中央属の「単位」が多かった。すでに1985年の時点で中央属の単位就職者数は全体の1割に満たなかった。具体的にいえば、1985年上海の就職者総数は763万5000人だが、そのうち中央属の「単位」に就職しているものは70万8000人で、全体の9.3%を占めていた[上海市統計局 1986, 81]。1980年代半ばごろ都市部の経済改革が本格的に始まってから、中央属と上海市属の「単位」は分権化によって大幅に減り、96年には中央属の「単位」は全体の3.5%しか占めていない。ここで注目すべきは、「その他」すなわち「無所属」の「単位」が4万7244

で、全体の23.53%を占めるようになったことである。

経済類型においても所属関係においても、上海の「単位」体制は市場経済化と分権化によって大きく変化した。中央または上海市政府の直接的なコントロールから離れた「単位」が多くなっている。国家と「単位」との関係だけでなく、各「単位」内部における従業員個人と「単位」との関係も一変した。以前は、人々は自分の「単位」に所属し、転職がほとんどできず、日常生活のすべてを「単位」に頼っていたが、ここ十数年の経済改革、社会保障制度改革、医療制度改革、住宅制度改革などによって各「単位」は従業員の福祉を保障できなくなり、従って従業員たちも自分の一生をすべて「単位」に頼ることができなくなった[劉 2000, 530-538]。各「単位」によるコントロールの軽減と従業員の自由拡大を象徴する社会現象のひとつが転職の増加である。上海の若者従業員を対象に行ったアンケート調査(注4)によると、1999年に転職の経験をもつ者はすでに23.4%を占めるようになり、ホワイトカラーとブルーカラーと知識層のうち、ホワイトカラー青年は29.2%で最も高く、知識層青年は16.1%で最も低くなっている[共青团上海市委 1999, 205]。また、同調査から、上海の若者従業員たちは自分の日常生活においてほとんど「単位」の責任者に頼ること

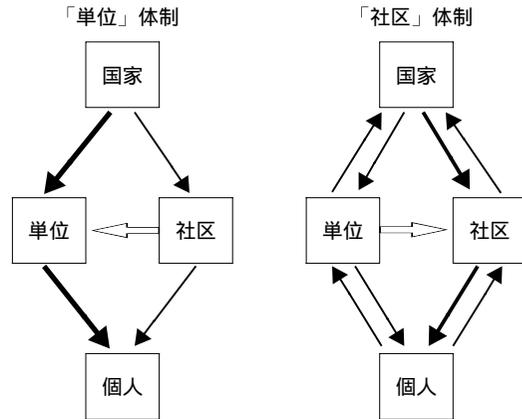
がないことがわかった。

総じていえば、改革・開放以来、上海市の「単位」体制はまだ完全に崩壊するには至っていないが、さまざまな改革により根底から揺らぎ、一部はすでに新しい「単位」に生まれ変わり、公有制の諸「単位」は多くの面において崩れつつある。1990年代に入ってから、「単位」体制の構造変動によって、国家は市民の地域生活に直接に関与することができなくなり、新たな地域生活の安定維持の方策を探ることが緊急の課題となった。ところが、これを実現するには現状の行政の力のみでは全く不十分であり、都市住民の力を新たに加えざるを得なくなった。こうした背景の下で、社区建設が中央政府の民政部によって主要な都市事業として実施され始めた。社区建設を推進するとともに、都市基層社会の管理体制改革が行われ、「社区」体制の再構築が図られている。

社区体制については後で詳しく分析するが、それと「単位」体制との違いを簡潔に描くと、図2のようになる。

図2が示しているように、改革・開放以前は、国家は主に「単位」を通じて社会に浸透し、公民個人をコントロールしたり動員したりすることによって社会秩序を維持していた。改革・開放以降、特に1990年代に入ってから、分権化や市場経済化、国有企業改革の進展に伴って、国家は「社区」サービスの提供と「社区」建設の推進によって地域社会を活性化させ、都市基層社会の管理体制改革を行い、「社区」を通じて都市住民を統合し、社会安定の確保を図ろうとしている。

図2 「単位」体制から「社区」体制へ



(出所) 筆者作成。

(注) 線の太さは影響力の強さを表わしている。単位と社区の間にある白抜き矢印は都市住民の流動方向を示し、「単位」体制の下では住民たちは居住地域(社区)から離れて生活の基盤をそれぞれの「単位」に置くようになり、「社区」体制の下では住民たちは自分の居住地域に復帰するようになる。

社区建設の推進

社区建設は、市場経済化によって崩れ始めた「単位」体制から生じた諸問題に対応するために提起されたもので、社区サービスの提供から始まった。1987年に、民政部が武漢市で開催した全国都市住民生活サービス座談会において「社区サービス(服務)」という概念が提起され、それを都市の区政府および街道弁事処の重要な業務内容とすることが決定された。上海では、1980年代半ばから社区サービスが始められたが、社区建設が本格化したのは浦東開発(中央と上海市政府の発展戦略により上海を流れている黄浦江の東側にある地域を開発すること)によって上海経済が一気にテイク・オフし始めた1992年か

らである〔徐 2000, 10 15〕。1990年代初めから社区は、治安維持、社会保障、社会福利および各種住民サービスの担い手として、その重要性が強調されるようになった。また、住民サービスの分野におけるビジネス・チャンスと雇用機会の創出という経済効果に対する期待も大きい。

都市社会の管理体制からみれば、社区建設は「二級政府（市級・区級）、三級管理（市・区・街道）」体制の下、街道弁事処の機能強化を図るとともに、自治組織である居民委員会を再建し、その機能を拡充することにより、それらを主たる担い手とする都市管理・住民サービスの向上を図ろうとするものである。その「二級政府、三級管理」という体制がいったいどういうものなのか、なぜ必要なのか。それは社区建設を推進する上で重大な意義をもつため、まず説明しておきたい。

建国後、上海の政府管理体制にはさまざまな変化があったが、大別して次の3つの時期と3つの管理体制に分けられる。

(1) 「二級政府、一級管理」時期（1949年から83年まで）

1949年に上海市人民政府が設立された後、50年6月に区人民政府が設けられた。1952年から区人民政府の権力と機能は拡大され、60年代初めまで共産党の区委員会の指導の下で上海の経済回復や社会秩序の維持に一定の役割を果たした。ところが、1964年から共産党指導の一元化と中央集権化が一段と加速する中、上海市党委指導の一元化と集権化によって、区の権力と機能は大幅に後退し、特に経済管理の権限と機能はほとんど失われてしまった。1949年から83年まで、区人民政府は区級の政府として存在していたものの、上海市政府が財政の収支を完全にコントロール

し、区政府の独立財政体制が確立できなかったため、区級の政府に相応しい管理機能を果たせなかった〔胡・施 1999, 19 25〕

(2) 「二級政府、二級管理」時期（1984年から96年まで）

1984年から中国の都市部の改革が始まるとともに、同年7月に開催された上海市区工作会議で上海市委、市政府は過去の行き過ぎた集権体制を変え、区にもっと多くの自主権を与え、市と区の間に分業分権体制を作り、双方の積極性を引き出すという基本方針を打ち出した。その後、1984年から85年までは都市管理権を中心とする分権化、88年から91年までは商業管理体制の改革に重点を置く財政請負制を核心とする分権化、92年から95年までは都市建設、対外貿易、企業改革を内容とする分権化が相次いで進められた。特に、この時期の政府管理体制改革では、区政府に都市建設と管理の責任があることが明確にされると同時に、財政体制の改革や各級政府の機能の見直しなどによって区政府の権力とりわけ財力が拡大された。1996年3月24日に上海市政府は「“二級政府、二級管理”体制を一層改善することに関する政策意見」を発し、経済発展と都市建設における区政府の責任を強めるとともに、財政税収や建設費用、都市計画、融資、国有資産管理および外資誘致、対外貿易における権限を区政府に委譲することを決めた^(注5)。

(3) 「二級政府、三級管理」時期（1996年から現在に至る）

1990年代に入ってから、上海市は、浦東開発を契機に、高度な経済成長を迎えるとともに大規模な都市の建設と改造を推進してきた。しかし、それによって、さまざまな新たな問題が生

じてきた。例えば、1990年代半ばごろには、改革・開放の先頭に立っている上海市には「2つの100万」と「2つの200万」という難題があった^(注6)。「2つの100万」とは、1990年代前半にレイオフされた労働者(下崗工人)が累計で約100万人、都市改造により都市中心部から離れて新しい住宅地へ移転された都市住民が少なくとも100万人に達したということであり、「2つの200万」とは、全国各地、特に広大な農村部から流入した労働者が約200万人、退職した老人が約200万人にのぼったということである^(注7)。このような問題を解決するには、市と区の力だけではまったく不十分であり、社会の力を利用して社会問題を解決することが必要となってくる。同時期には、再就職問題、中心部の住民移転問題、流入人口管理問題、老人の介護サービス提供問題、都市環境衛生問題などが深刻化し、管理責任の所在が不明確なため、市民の不満は高まった。

これを背景に1995年に開かれた上海市街道工作経験交流会では、上海市の都市管理体制を調整し、市場経済の発展に適應できる新しい社区管理体制を立ち上げ、居民委員会の自治機能を回復し、街道の管理機能を強化するという意見が出された。その後、上海市委、市政府は、「二級政府、三級管理」という新しい管理体制を作るという方針を、1996年3月に開かれた上海市城区工作会議で正式に決めた^(注8)。この会議で、上海市委書記黄菊は上海の社区建設が直面している諸問題を指摘した上で、社区建設の重要性と必要性を説きながら、その具体的な政策方針を打ち出した。それと同時に、「街道、居民委員会建設と社区管理を強化することに関する若干の政策意見」が発布された。1949年の

建国以来、上海市委、市政府が街道と居民委員会の活動について共同で「意見」という公文書を発布したのは今回が初めてである。

「街道、居民委員会建設と社区管理を強化することに関する若干の政策意見」と上海市委書記黄菊の講話によれば、1996年春から大々的に行われてきた上海の社区建設には次のような政策措置が含まれている。

第1は、縦割りりと横割りの管理体制を調整することである。

都市管理においては、縦割り管理、すなわち垂直型専門分野の管理と、横割り管理、すなわち水平型地域事務の管理は、長期間にわたって分断されていた^(注9)。複雑な社会問題に対して、縦割りの管理部門は力不足のため、横割りの管理部門、すなわち最も低いレベルの行政部門である街道弁事処は職権がないため、どちらも底辺まで管理できなかった。そのため、街道レベルの管理体制を調整し、その機能を強化しなければならない。具体的には、当面の間、街道の党工作委員会と街道弁事処が、区党委員会と区政府の出先機関であるという地位に変わりがないという前提の下で、法律や法規、規定あるいは区政府からの授権により、ひとつの政府に当たる管理機能を行行使し、管轄区内の都市管理、社区サービス、治安維持、市民道德教育を中心内容とする精神文明建設、街道経済発展に対して指導、協調と監督などの行政管理を行い、地域性や社会性、大衆性のある社区活動に全面的な責任を負う。それに照らし合わせて、区政府の各部門の出先機関として街道に駐在している公安派出所(後に公安警察署、警察署と改称された街道が多い)、工商管理所、税務所などは、区政府の各職能部門だけでなく街道弁事処の指導

も受けなければならない。すなわち、二重指導体制を樹立することが決定された。従って、街道弁事処では、市政管理、社会発展、治安維持、財政経済など4つの委員会が設立され、社区管理や社区サービス、治安維持、街道経済発展などの管理責任を負うことになった。

第2は、総合的法律執行機関を設立することである。

街道の行政管理機能を強化するには、各管理部門が連携して法制管理を強化しなければならない。社区の建設と管理については、治安管理、工商管理、都市計画、建築管理、緑化管理、環境保護、道路管理などさまざまな面があるが、上海市政府はそれらの社区行政管理に直接関わる法制管理を公安派出所、工商税務所と都市建設監察隊に整理・分類した。新たに設立された都市建設監察隊は法律や法規に定められている権限に基づいて、環境衛生や公園緑化、環境保護、都市美化、道路管理、都市計画、不動産管理などの行政管理を行い、街道弁事処によって直接コントロールされ、指揮される。公安派出所と工商税務所はそれぞれ治安維持、市場秩序の維持などの職能を行使するが、それに当たっては街道弁事処との協調、勤務評定と監督を受けなければならない。

第3は、社区の規模を調整し、街道弁事処と居民委員会の人員を増やすことである。

1996年現在、上海市の108の街道が332平方キロメートルの都市面積を管轄しており、街道ひとつ当たりの管轄面積は平均で3.1平方キロメートルであった。ところが、各街道の間に大きな違いがあり、管轄面積が最も広いところは15平方キロメートルに達しているのに対して、最も狭いところは0.4平方キロメートルにすぎな

かった。所管の人口も同じように、最も多いところは14万7000人にのぼったが、最も少ないところは7000人だけであった。この状況を踏まえて、上海市委と市政府は、街道弁事処と居民委員会の管轄範囲と規模を再調整する基本方針を決めた。それによれば、新たに設立された街道は一般に管轄範囲が5平方キロメートル、管轄人口が10万人前後、新たに作られた居民委員会の所管範囲は約1000世帯である。また街道党政機関には国家機関行政人員（つまり、公務員相当）が定員60人と定められ、そのうち街道における党組織と大衆団体（労働組合、婦人連合、共産主義青年団）の定員は街道定員数の4分の1から3分の1を占めることができる。また、街道には党政指導者のほかに処級のポストが2つ（街道党工作委員会と街道弁事処がひとつずつ）設けられ、特に大きい街道にはもうひとつを増やすことができる。居民委員会ごとに3名から5名までの専任幹部の定員が配分されると同時に、必要に応じて何人かの職員を招聘することができる。

第4は、社区の財力を拡大することである。

社区建設と管理における街道弁事処と居民委員会の機能を改善するためには、社区の資金不足問題を解決しなければならない。以前は街道弁事処と居民委員会は産業活動を行うことによって経済収入を獲得し、限られた社区サービスを維持してきた。しかし、これからはこうした状況から脱出し、居民委員会は産業活動を止め社区サービスなどに専念し、街道弁事処も市政府と区政府から財政支援を受けて社区建設に取り組むよう、上海市指導部は指示している。その財政支援には、区財政から街道への税込返還や緑化、環境衛生などの管理経費の全額拠出、

新たに設立された街道弁事処と居民委員会に区財政から拠出される50万元と5万元の追加，社区財政支出に区政府財政収入増加の一部拠出などの措置が採られた。それと同時に，街道弁事処と居民委員会の職員の仕事環境を改善し，居民委員会の職員の収入を全市就職者の平均収入にまで引き上げることも決定された。

第5は，社区のサービスや活動の施設を整備することである。

社区サービスと社区活動を行うために一定の施設が欠かせないため，上海市政府はこれらの施設の建設を急ぐとともに，社区サービスと社区福利事業を行う街道弁事処や居民委員会，社会团体および個人に優遇政策を採り，街道弁事処と居民委員会のサービス施設や社区公共施設などの建設プロジェクトに対して，いくらかの費用を減免することを決めた〔黄 1996，21 26〕。

社区は都市の基層であり，街道と居民委員会は社区建設の重要な担い手となっている。1990年代半ばごろから大々的に行われてきた社区建設は主として街道弁事処と居民委員会が中心になって行われている。従って，次節以下では，街道と居民委員会の組織と活動を具体的な例を挙げながら，分析していこう。

街道の機能強化

上海市では全国の他の大都市と同じように1950年代初めから，街道弁事処が都市行政管理の末端組織として設立された。しかし，社会主義的計画経済体制の下で「単位」体制が作り上げられ，基層社会の管理機能が「単位」に収斂されたことで，1980年代初めまで街道弁事処は都市基層社会の管理機能を果たすことができなかつ

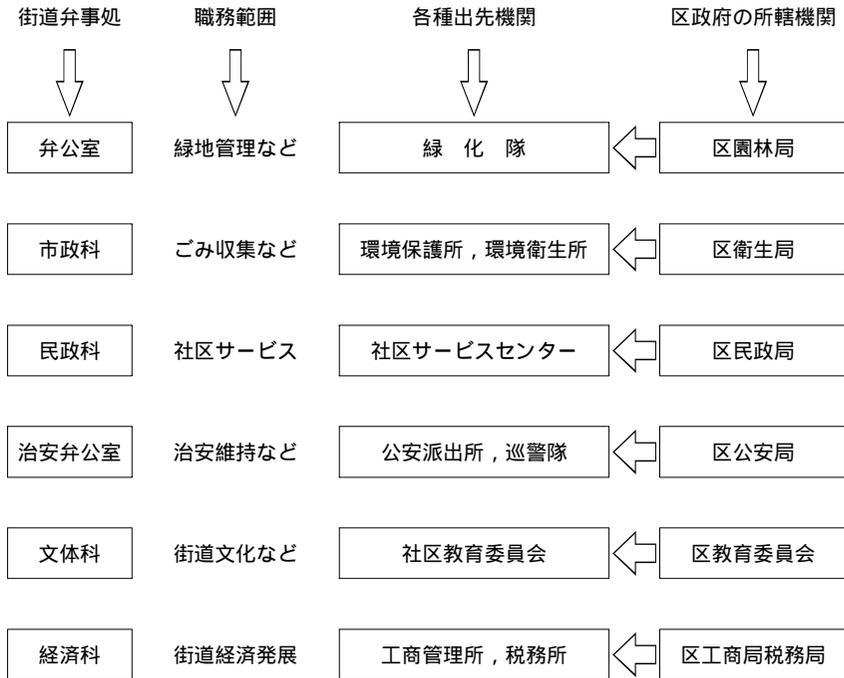
た。ほとんどの都市住民は「単位」に所属しており，各「単位」は「小社会」のように閉鎖的であった。社会全体からみれば，街道は権力の空白区であり，多くの都市住民にとってまったく無意味な存在であった〔朱 1999b，186〕。

1966年に「文化大革命」が始まってまもなく，新たに設立された街道革命委員会が街道弁事処に取って代わった。1979年に，街道革命委員会が撤廃され，街道弁事処が再設置された。1980年に全国人民代表大会常務委員会が「城市街道弁事処組織条例」を改めて発布したことによって，街道弁事処は50年代の機能を回復し，活動も正常化するようになった。

しかし，都市の経済改革と都市改造が本格化するにつれて，街道の行政管理は所管区域内の権力関係の混乱のため，限界をみせていた。街道はさまざまな社会問題に直面し，管理の内容を急速に拡大させていたが，管理権限不足のため，有効に対応できなかった。これらの問題は過渡期における縦割り管理部門と横割り管理部門の対立に由来する。1980年代のこの二重管理は図3に示されている。過去の集権体制の下で上海市の公安局，工商管理局，税務局，環境衛生局などはみな街道レベルで出先機関として公安派出所，工商管理所，税務所，環境衛生所などを設立し，それらの出先機関は当然のことながら上級の各局の指導を受けていたが，街道内のことでは街道の指導部門である街道弁事処の指導を受けていなかった。改革・開放以来，街道に駐在している專業管理部門（図3の各種出先機関）と街道弁事処などの地域事務管理部門が先を争って権力を拡大し，縦割り管理と横割り管理の矛盾は次第に多くなってきた。

縦割りの管理部門と横割りの管理部門との衝

図3 1980年代上海市街道の二重管理



(出所) 朱(1999a, 186)に基づき, 若干の修正を加えて, 筆者作成。

突を緩和するために, 共同会議の開催が試みられたが, 各自の権力と責任が不明確なため, 失敗することが多かった。1990年代に入り, 上海市の経済発展と都市改造が急速に進むにつれ, 社会問題が続出したため, 街道の管理体制の調整と管理機能の強化は緊急課題となった。そして, 課題克服により上海市の社区建設は加速された。

上海市の社区建設は1986年から開始されたが, 最初は社区の福利救済に限られており, その後徐々に社区サービスの提供へと拡大されてきた。1992年から毎年上海市政府は, 社区活動と社区発展を政府の重点項目として推進してきた。1995年5月から上海の10の街道で「二級政府, 三級

管理」の実験を経て, 96年3月に街道の管理機能の強化を中心内容とした「二級政府, 三級管理」体制が正式に決定した。その後, 街道の管理機能の強化は次のように推し進められてきた。

第1は, 街道への授権である。

街道弁事処自体はひとつの政府ではなく, 区政府の出先機関にすぎないが, 区政府からの明確な授権によりひとつの政府に匹敵する管理機能を果たすことができる。上海市盧湾区五里橋街道の例を挙げると, 弁事処には次の重要な権限が賦与されている。(1)部分的な都市計画参加権, (2)街道レベルの專業管理権, (3)治安維持や戸籍管理, 工商市場管理などにおける総合調整権, (4)地域管理権, すなわち環境衛生や社会救

済、就職、計画出産、食糧管理などの地域事務に対する直接管理権〔徐 2000, 34〕。これらの授権を受けて、街道弁事処の権限は大幅に拡大され、明確にされた。

第2は、二重指導体制の確立である。

前述したように、街道に駐在している区政府の職能部門の各出先機関はもともと上級の各局の指導のみを受けていたが、これからは街道弁事処の指導を加えた二重指導を受けなければならないことになった。1990年代初めまでは街道レベルの各出先機関の所管区域は街道弁事処の所管範囲と一致しなかった。1996年前半からその所管区域と所管範囲を一致させるための再調整が行われた。さらに、公安派出所の責任者は街道党工作委員会のメンバーになり、その活動に参加し、街道区域の治安維持を担当することになった。工商管理所や税務所の責任者も街道の関連管理機構に参加し、街道の指導を受けながら社区管理に携わるようになった。また、この二重指導体制を確保・強化するために、街道弁事処にはそれらの出先機関の主要な責任者を任免する権限や異動、勤務評定、奨励、懲戒についての意見と建議を提出する権限が賦与されている。

第3は、4つの委員会の設立である。

上海市の各街道弁事処では、行政管理の一環として市政管理委員会、社区発展委員会、治安維持委員会と財政経済委員会が設立された。市政管理委員会には、従来の市政科や衛生科のほか、出先機関の環境衛生所なども含まれている。社区管理委員会には、従来の文化教育科などのほか、出先機関の労務所（労働局から）や社会団体の身体障害者連合会なども含まれている。治安維持委員会には、従来の司法科のほか、出

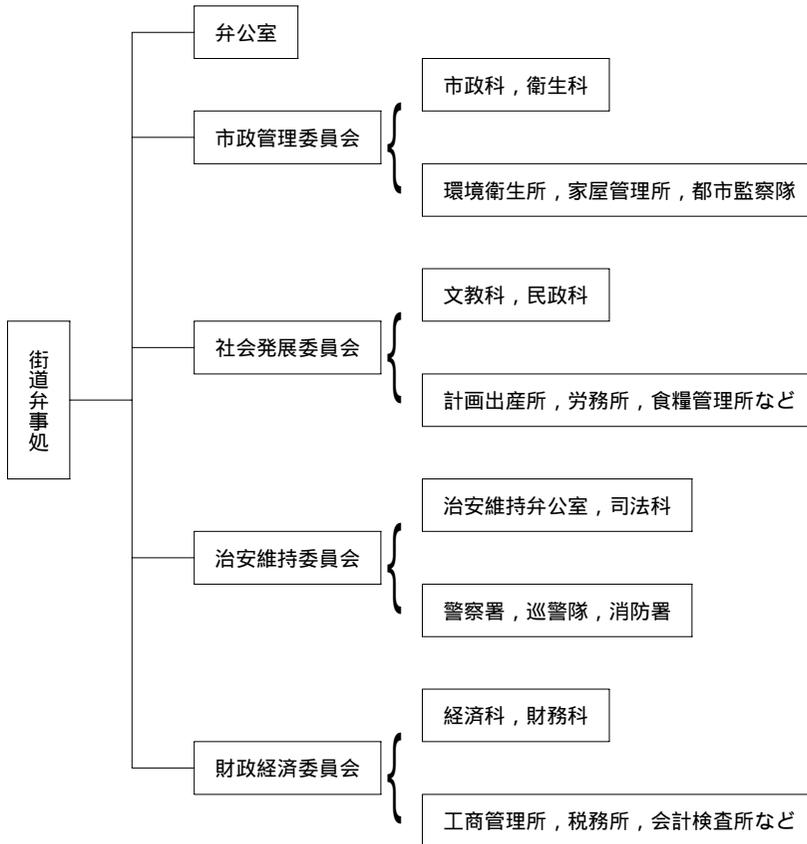
先機関の警察署も含まれている。財政経済委員会には、従来の経済科のほか、出先機関の工商管理所や税務所なども含まれている〔桑ほか 1999, 43-46〕。

再建された街道の管理体制は図4のようになっている。

街道の管理組織を再構築し、その管理機能を強化するには、法制管理の強化が欠かせないと考えられる。1996年3月から上海市の社区建設が本格化するとともに、上海市人民代表大会常務委員会は街道管理に関する立法に着手し始めた。1997年1月15日に、「上海市街道弁事処条例」が制定・発布された。それによると、街道弁事処では主任責任制が採用され、その主任と副主任は区政府によって任命される。「上海市街道弁事処条例」は街道の活動の重点を社区管理と社区サービスに置くことと規定した上で、その具体的な職責については次のように定めている。

- (1) 居民委員会の組織設立、ルール作りなどを指導・支援すること。
- (2) 市民向けの社区サービスを提供すること。
- (3) 社会福利事業を行い、社会救済と他の社会保障をすること。
- (4) 街道監察隊を設立・管理すること。
- (5) 計画出産、環境保護、教育、文化、衛生、科学普及、スポーツなどの活動を行うこと。
- (6) 老人、未成年者、婦女、身体障害者、帰国華僑および親族、少数民族の人々の合法的權益を守ること。
- (7) 社会の治安維持の計画を立て、それを実施し、犯罪予防と住民紛争の調停に取り組むこと。
- (8) 軍人および親族を優待することと国防動員、徴兵を行うこと。

図4 1990年代後半上海の街道管理体制



(出所) 静安区静安寺街道, 盧湾区五里橋街道などの組織図に基づき, 筆者作成。

(注) 街道の管理体制改革にあたって, 新しい都市基層の管理問題に対処するために従来の機構の複合的機能を分離させ, 別に設立されたものがあり(例えば, 衛生科や司法科など), また新設されたものもある(例えば, 財務科や会計検査所など)。

(9) 新たに建てられた公共住宅など建築と市政施設の審査に参加し督促することと, 関連部門と連携してそれらの公共建築と市政施設の使用を管理・監督すること。

(10) 関係部門に協力して災害予防と救災を行うこと。

(11) 流入人口を管理すること。

(12) 街道の経済活動を指導すること。

(13) 区政府に市民の意見と要求を伝えること

と市民の陳情を処理すること。

(14) 区政府から委託された他の事項。

ここにみられるように, 街道弁事処の活動は多岐にわたり, 市民たちの生活に密接に関わっている。これらの活動を円滑に進めるために, 街道弁事処は街道管轄区内の各機関や団体, 企業事業「単位」が参加する社区共同会議や居民委员会主任あるいは居民委員会の各小委员会主任が参加する主任会議, 街道管轄区内の居民代

表が参加する居民代表会議を招集することができる^(注10)。

ここまで主に街道弁事処などの政府行政組織の機能強化について論じてきたが、中国政治全体においても上海の社区建設においても、忘れてはならないもうひとつのアクターは、いうまでもなく中国共産党の組織とその指導的役割である〔中国城市社区党建研究課題組 2000；林 2000，306〕。1978年から、街道党委員会の活動が再開されたが、当時の党委員会は各居民委員会支部が推挙した代表からなる街道党代表大会で選出されたものであった。しかし、街道弁事処は区政府の出先機関として、その主要な責任者は区政府が任命している。このように、街道の党組織と行政組織は対応していなかったことが街道の活動を混乱させた。1990年に五里橋街道をはじめ上海市の各街道党委員会は区党委員会の出先機関に切り換えられ、名称も街道党工作委員会に変わり、その書記や副書記などの主要な幹部は区党委員会によって任命されるようになった。

1990年代半ばごろから上海の社区建設が急速に進められると同時に、社区における党の建設も上海市委のアジェンダにのぼった。「二級政府，三級管理」という新しい都市管理体制が実行されるとともに、上海市委は社区の党建設に関する調査研究を始め、1997年に「社区の党建設を強化・改善することに関する若干の意見」を社区の党建設のガイドラインとして発布した〔中国城市社区党建研究課題組 2000，27〕。それによれば、街道の党工作委員会は区党委員会の出先機関として街道の社区建設における指導的核心的地位にあることが再確認された。同時に、街道弁事処や街道に駐在している区政府の各職

能部門の出先機関、街道管轄区内の他の党組織、街道管轄区内の「無主管」経済組織などはすべて街道党工作委員会の指導の下に置かれた。

社区建設における街道党工作委員会の主な職責は次の通りである。

第1は、社区建設に関する重大な問題についての政策決定である。街道党工作委員会は、街道の社区管理や経済発展、精神文明建設、治安維持などに関する重大な問題について、上級の党委員会と政府の方針にそって、十分な議論を行い、決定を下す。

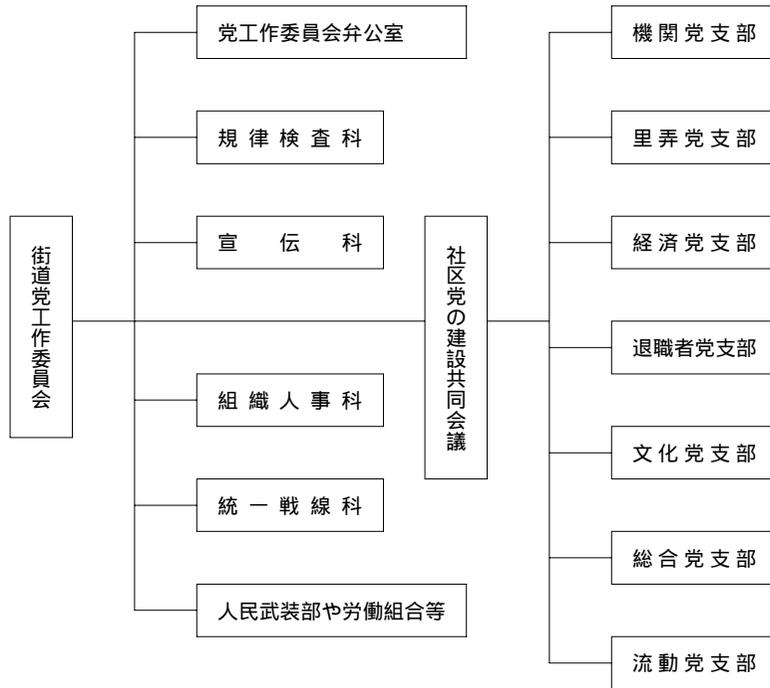
第2は、区政府の各職能部門の出先機関に対する指導である。街道党工作委員会は社区管理委員会、社区党建設共同会議、社区事務協商会議などを通じて各出先機関の活動を指導する。また、各出先機関の責任者の任免や異動、勤務評定、奨励、懲戒においても、街道党工作委員会は意見と建議を出すというかたちで、大きな発言権をもっている。

第3は、街道管轄区内における各機関、企業事業「単位」の党組織の社区活動を協調・指導することである〔王 2000，307 308〕。

そのほかにも、街道の幹部を任免する権限や各党支部および党员に対する指導権と管理権を街道党工作委員会が握っている。

街道党工作委員会は委員会会議で重大な政策決定を下している。その委員会会議に出席するのは文字通り委員会のメンバーたちであるが、街道弁事処主任や警察署署長などもその委員会メンバーに含まれている。現地調査の結果、静安区静安寺街道では街道党工作委員会に書記が1名、副書記が3名置かれ、その3名の副書記の1人は弁事処主任を兼任、もう1人は街道の治安維持を担当する公安局の幹部を兼任してお

図5 街道の共産党組織図



(出所) 五里橋街道や静安寺街道などの党組織を参照して、筆者作成。

(注) 上海の各街道党組織は一律ではない。図にある「統一戦線科」は革命時代から継承されたもので、共通の敵対勢力またはある共通の目標に対して諸党派または諸団体が協同して形成した持続的な闘争形態を目標とする中国共産党の典型的な組織のひとつである。

り、警察署署長も党工作委员会のメンバーとなっている。以上のことから、社区建設の重要な目的のひとつは治安を維持し、社会安定を保つことであるといえる。

街道の党組織は社区建設と管理活動を指導するために、弁事処や各企業事業「単位」、社会团体に対する指導関係を明確化・強化すると同時に、草の根レベルの党の「細胞」を健全化しなければならない。なぜならば、社区建設と管理活動を行うには、より広い市民の参加と支持が必要となってくるからである。そのため、街道党工作委员会は街道の各居民委員会や各企業

事業「単位」、社会团体の協力を得て、党組織の発展を図ってきた。まずは街道の各居民委員会レベルで里弄党支部^{注11}が設立され、次いで街道の経済組織内の党員を管理する経済党支部、街道の退職者党員を管理する退職者党支部、街道内の文化施設内の党員を管理する文化党支部、街道内の个体工商戸と私営企業家党員を管理する総合党支部、街道の各党政管理機関内の党員を管理する機関党支部、流入人口の中の党員を管理する流動党支部が続々と立ち上げられた。街道の党組織は図5のようになる。

図5が示すように、街道党工作委员会は弁公

室や規律検査科，組織人事科などを通して指導活動を行うほか，街道の各党支部に浸透し，草の根レベルの党員活動を指導している。しかし，各党支部をつなぐのは「街道党の建設共同会議」という組織である。街道党工作委員会の指導は命令的，強制的なものではなく，各党支部と社区事務について十分な議論を行った上で彼らの協力と支持を得る協商的スタイルであると考えられる。

街道レベルでの縦割り管理と横割り管理の分割を克服し，その両方の管理機能を統合し，街道の各方面の積極性を引き出すために，上述のフォーマルな行政組織と党組織のほかに，社区管理委員会というインフォーマルな協調組織が作られた。徐（2000，35）によれば，社区管理委員会は半行政的で，半自治的な組織である。社区管理委員会は街道党工作委員会，街道弁事処，公安派出所（警察署），家屋管理所，環境衛生所，街道病院，街道の各社会团体，企業事業「単位」，居民委員会および住民代表などで構成され，定期的に会議を開く。そのメンバーはほとんど各部門や「単位」の責任者が兼任しており，委員会の主任は街道党工作委員会の書記が自ら兼任している。これにより，区内の各団体や各企業事業「単位」は，党と政府の指導の下で各自の力を尽くし，協同で社区の建設と管理に参加し，貢献するようになった。社区管理委員会そのものはインフォーマルな組織であるが，社区管理委員会が招集する社区事務協商会議は社区事務の議論，社区組織の統合，社区関係の調整，社区問題の解決において一定の役割を果たしている [朱 1999b，183]

居民委員会の体制改革

中国では，近年の農村部で行われてきた直接選挙と基層民主化が国内外ともに評価されている^(注12)。さまざまな問題点も指摘されているが，中国の政治改革と政治発展においては革命的な一歩といえるだろう。ところで，上海のような都市部では，基層民主化がどうなっているのか，民主化がどの程度進んでいるのか，また，それは社区建設の中でどう位置付けられるのか。

農村部に住んでいる人々を日常的には農民と呼び，法律上では村民と呼んでいるのに対して，都市部の人々をそれぞれ市民，居民（住民）と呼んでいる。従って，最下層の組織として，農村部では村民委員会，都市部では居民委員会が設立されている。両方とも政府機関・行政組織ではなく，村民・住民自治組織であると，中国の憲法・法律によって定められている。

1953年に毛沢東は「街道の居民委員会は作らなければならない。それは群衆の自治的組織であり，政権組織下の『足』ではない」と指示を發した [中国城市社区党建研究課題組 2000，292]。それを受けて，1954年の憲法は居民委員会が都市住民の自治的組織であると明確に規定していた。その後まもなく1954年12月31日に制定された「都市居民委員会組織条例」も居民委員会は大衆の自治的住民組織であることを改めて強調していた。

ところが，1970年代末まで憲法や法律が蔑ろにされるとともに，居民委員会は都市住民の自治的組織というよりも，むしろ政府の下部組織であり，まさに政権組織の「足」になっていた。文化大革命期には，各居民委員会が里弄革命委

員会に変わり、階級闘争に明け暮れていた。1980年代に入ってから、54年の「都市居民委員会組織条例」の有効性が再確認されたことにより、居民委員会が再び機能するようになるとともに、社区サービスを行うようになったが、政権の下部組織としての性格を維持したままであった。1980年代後半になり居民委員会の自治的組織としての性格を取り戻そうとする動きがいくつか出てきた。1989年12月26日、「都市居民委員会組織条例」が「都市居民委員会組織法」に改定された。その新法の第1条で、法律の制定目的として都市居民委員会の組織を強化し、都市の住民大衆が法により大衆自身の問題を処理し、都市の基層における社会主義的民主の発展を促すことが明記されている。その後、住民代表会議が開かれ、居民委員会の間接選挙もその代表会議で行われるようになった。例えば、1990年末に、上海市普陀区の262の居民委員会選挙で2067名の委員が選出された〔林 2000, 289〕

1990年代半ばごろまで上海市の居民委員会は、自治的性格を強化してきたものの、政権組織の「足」という面も根強く存在していたことから、二重性格をもつようになった。すなわち、一方では住民の自治的組織としての居民委員会は住民代表会議で間接選挙され、住民自身の問題を処理し、さまざまなサービスを提供することによって自治的組織の機能を果たしていた。他方、政府行政機関、すなわち街道弁事処の下部組織としての居民委員会はその間接選挙でさえコントロールされ、街道弁事処と隷属関係にあり、そこから行政命令を受け、また行政命令によりさまざまな活動を行っていたことにより行政的機能をも行使していた〔「上海“九五”社会発展問題思考」課題組 1997, 191〕その結果、居民

委員会の活動はある程度、住民たちの需要や要求と裏腹の関係にあり、従って住民たちはそれらの活動に積極的に参加しなかった。

しかし、前述したように、社区建設を進めるには住民たちの積極的な参加やイニシアティブが必要不可欠である。住民の参加を拡大し、彼らの積極性を引き出すために居民委員会を改革し、その自治的性格を取り戻すほかに方策がない。従って、社区建設が始まった直後、居民委員会の体制改革は大きな関心呼び、その実験もいくつかの街道で開始された。実験の基本方針あるいは改革の基本方向として、居民委員会レベルで議事機能と執行機能を分離し、それぞれの担当者としての議事層と執行層を分けて、議事層は基本的に直接選挙で選ばれ、執行層はだいたいソーシャル・ワーカー（social worker, 中国語で社会工作者）で構成され、議事層によって招聘されることが提唱されていた^(注13)。

上海市では、居民委員会の体制改革は農村部の村民委員会の直接選挙と比べて10年近く遅れ、1998年によく始まった。その第一歩は指導グループを設立することであった。街道党工作委員会書記と弁事処主任がその指導グループの正副組長となり、党や政府の担当者や関係部門（組織科科长など）がメンバーとなった。次にルール作りである。「居住区の管理体制改革に関する实施方案」や「居民委員会の工作制度」、「居民委員会の執行委員会職責」、「住民会議制度」、「居住区協調会制度」、「ソーシャル・ワーカー管理方法」、「居民委員会の直接選挙方法」などが制定された。その後、多くの居民委員会で直接選挙を含めてさまざまな体制改革が行われている。例えば、浦東新区浦興街道の金橋湾居民委員会では1999年7月に直接選挙が実

施され、投票率は79.9%であった〔林・馬 2000, 47-50〕。

1998年から始まった居民委員会の体制改革は一律ではなく、各街道ではさまざまな実験モデルが出現した。少なくとも次の3つのモデルが挙げられる。

第1は、五里橋街道のモデルである。

五里橋街道では、居民委員会の体制改革が居民委員会の直接選挙から始まった。候補者は従来のように街道によって推薦されるのではなく、住民に選出された住民代表に民主的に推薦された。候補者リストは居住区の党支部が確認した上で街道党工作委員会に報告され、審査が行われた。候補者が確定した後、各居住区の状況に合わせて住民の全体大会か、住民の代表会議で居民委員会のメンバーが差額選挙（候補者数が定員より多いこと）によって選出された。

選出された居民委員会は議事機関として自治的機能を果たす。委員会の例会は委員会主任によって毎年4回招集され、当居住区の重要な事項について討議を重ね、政策を定め、協調と監督を行う。同時に、社區の事務は治安維持や社區サービス、社區管理、社區精神文明などに分けられ、委員会のメンバーがそれぞれを担当し、責任を負う。それとともに、ソーシャル・ワーカーを構成員とする執行機関が設立され、そのソーシャル・ワーカーは居民委員会によって招聘される。

第2は、瑞金二路街道のモデルである。

瑞金二路街道では、住民代表常任制が採られ、住民代表会議は議事機関として居住区の最高権力機関となった。住民代表会議は住民によって選出された60名の代表から構成された。その任期は3年であり、半年ごとに会議が招集された。

従って、居民委員会という組織はそのまま残されているが、その機能は執行機関としての日常管理に限られる。

第3は、静安寺街道のモデルである。

静安寺街道では、社區建設議事会が各居住区で設立され、その構成員は住民に選挙か推挙された。議事会のメンバーのほとんどは現職またはリタイアした共産党員、幹部、知識人である。一例として、静安寺街道愚谷村議事会のメンバーは表3のようになっている。

表3によれば、議事会のメンバーは異なった業界・分野の人々からなっており、ほとんど専門知識をもち、政治参加に能力と経験がある当該居住区の住民である。

社區建設議事会には次の権限が賦与されている。(1)議事権：社區の環境衛生、公共施設、治安維持、社会福利、文化教育、社區サービスなどについて討議を行い、まとめられた意見を居民委員会に伝える。(2)議案提出権：社區の活動について建議案を提出し、居民委員会の活動を指導し、調整する。(3)政策決定権：居住区の重大な問題について決定を下す。(4)監督権：居民委員会の活動報告を聞き、それを評議することによって居民委員会を検査・監督する^(注14)。

ここ数年、「都市居民委員会組織法」を貫徹し、居民委員会の体制改革を推し進めることによって、上海市の居民委員会の建設は大きな成果をあげた。「自己管理、自己教育、自己サービス」という基本原則の下で、住民自治を強化し、基層の民主化を推進し、社區の管理体制を整備するとともに、上海の各居民委員会は、社區サービスの提供や公益事業の発展、社區の治安維持、社區の環境改善などの面において大きな役割を果たし、住民の生活向上に大きく貢献

表3 静安寺街道愚谷村議事会のメンバーリスト

番号	名前	性別	勤務先	肩書	加入政党
1	胡雅娣	女	愚谷村居民委員会	党支部書記	共産党員
2	武漢	男	華東政法大学	教授	共産党員
3	孫庭芳	男	全国人民代表大会	常務委員, 教授	共産党員
4	王宇平	女	上海市政治協商会議	秘書長	共産党員
5	徐探春	女	同濟大学	助教授	共産党員
6	沈雅蘭	女	第一師範大学附属小学校	党支部書記	共産党員
7	舒志超	男	上海戯劇学院	助教授	共産党員
8	毛清香	女	光学計器工場	会計士	共産党員
9	金国鑫	男	上海ホテル	マネージャー	共産党員
10	秦芝一	女	万航幼稚園	園長	共産党員
11	单敏偉	男	農業銀行静安支店	主任	共産党員
12	蔡承瑞	男	浦東中学校	特級教師	共産党員

(出所) 上海市社区発展研究会(1999, 106)に基づき, 筆者作成。

している。上海市の周禹鵬副市長の報告によれば、上海において2000年までに居民委員会によって作られた社区サービスセンターや老人活動センターは2414, 社区サービスの項目は100余り, 社区ボランティアグループは2800, 社区運動場は1300カ所に達している[馬 2000]。また、居民委員会の体制改革により、その自治的性格が取り戻されつつある。1999年に、居民委員会の直接選挙が五里橋街道や浦興街道などで実験的に行われた後、上海市人民代表大会は2000年から居民委員会の直接選挙を上海市全体に拡大することを決めた。そのため上海市民政局は憲法と居民委員会組織法に基づいて居民委員会の直接選挙に関するマニュアルをまとめた[林 2000, 308]。

都市の住民の立場からみても、居民委員会は社区建設と体制改革によって一変して、住民に親しまれているだけでなく、住民の日常生活に欠かせないものとなっているといっても過言ではないだろう。復旦大学社会学部のアンケート調査^(注15)によれば、居民委員会と社区の住民と

の関係についてたずねたところ、居民委員会の幹部を知っていると答えた住民は61.1%で、知らないと答えた住民は38.9%であった。調査前の1カ月の間に居民委員会の幹部をみたことがあるかという質問に対して、1~2回みたと答えた住民は31.1%, 3~10回みたと答えた住民は31.2%, 10回以上みたと答えた住民は37.7%であった。これらの調査結果が示すように、居民委員会の幹部たちは社区の住民と頻繁に接触しており、密接なつながりをもっている。また、居民委員会の活動に対しても、社区の住民たちはだいたい満足しており、肯定的態度を表明している。同調査によれば、居民委員会の活動に満足していると答えた住民は半数ぐらいで、まあまあだと答えた住民は3分の1前後、満足していないと答えた住民は10%にとどまっている。住民の自治意識についてたずねたところ、積極的な回答が得られた。「住民が居民委員会の幹部を自主的に選ぶ」と「社区建設に関する重要な事項が適当な方法で多数の住民によって決められる」という2つの文に対して、同意かつ実

行可能だと答えた住民はそれぞれ49.7%と52.0%に達し、慎重な見方を示した住民は23.5%と26.5%であった。また「社区の日常的な事務を処理するにあたって居民委員会がかなりの自主権をもつべきである」という文に対する住民の意見は最も一致しており、8割の回答者が賛同し、実行可能だと答えた住民は7割にのぼった。

今日、都市住民の自治機関とされる居民委員会は自治組織と行政組織の下部機関という二重的性格をある程度もっており、また居民委員会が完全な自治機関になれるかどうかに関しては慎重な意見も残っている。しかし、上述の調査からもわかるように、社区建設、とりわけ居民委員会の体制改革によって、社区サービスが向上するとともに、基層自治と民主化が確実に進んでいることも否定できないだろう。

社区建設の政治的意義と問題点

上海市の社区建設は、改革・開放の進展によって生じてきた各種の社会問題を解決するために、1980年代半ばに提起され、90年代に入ってから本格的に開始され、特に1996年から急ピッチで推し進められてきた。社区建設は明らかに共産党と政府により上から行われており、その直接の目的は主として3つある。ひとつは流入人口やレイオフされた一時帰休者の急増による社会的不安定が増すおそれがあるため、都市の草の根レベルから治安維持体制を強化し、社会・政治的安定を維持することである。もうひとつは私営企業や外資企業などの急速な発展や都市の改造により従来の共産党の支持基盤となってきた「単位」体制が崩れつつあるため、都市の基層社会を再構築することによってその支持基

盤を強固にすることである。3番目は都市住民が直面している諸問題を解決し、さまざまなサービスを提供することによって住民たちの生活水準を向上させることである。

例えば、1996年3月に開かれた上海市城区工作会議で上海市委書記の黄菊は、都市住民のための社区管理と社区サービスの強化を強調すると同時に、街道の党工作委員会と居住区の党支部を健全化し、その指導の下で街道弁事処と居民委員会を含む社区組織のネットワークを作り上げ、社会安定の基礎を強固にしなければならないと指示した〔黄 1996〕

こうした状況から、「自治」ではなく「統制・管理」を強化する方向で社区建設が行われているのではないか、こうした傾向は「基層民主化」とは相容れないものではないかという見方がある^(注16)。確かに、過去の計画経済体制と高度な集権体制の下で形成された党政一体化、政経一体化、政社一体化は根深く、社会の隅々まで浸透していた。改革・開放以来20年経っても、その方法や思考様式の影響は残っている。社区建設を進めるにあたって、党・政府の権威と権力で社区管理を強化しようという面は否定できない。居民委員会のレベルにおいても、党・政府部門の介入や関与があまりにも多すぎるため、思い切って「居民委員会組織法」を改正し、居民委員会を街道の下部機関にし、社区の管理責務を果たさせるとともに、それに見合った行政権力を賦与しようという対策案も出ていた〔劉ほか 1997, 22〕。しかし、それは改革の方向に反するものでもあり、多くの住民から大きな反発を招きかねない。

実際の居民委員会の改革の趣旨は、行政機関化ではなく、居民委員会の管理強化を通じて多

くの住民を動員して基層の治安を維持するとともに、
サービスの改善、住民の生活水準を向上させること
によって、
安定を確保することである。社区建設過程において、
前に述べたように、
政府は、
従来のような行政の力を通じて地域社会を統制する
という姿勢を変え、
住民の自発的な相互協力と相互援助の活動
によって地域生活を円滑に行わせようとして
いる。つまり、
上海市の党・政府が社区に対する指導力を
維持しつつ、
住民を社区の主体として活動させることが
社区建設の政策的特徴であろう。

ここで説明しておかなければならないことは、
社区における党建設の強化とその社区の発展に
対する影響である。共産党は中国の唯一の政
権党として社区建設を含むあらゆる現代化
建設の面において指導力を発揮しているため、
社区建設を検討するに際して政治と社会の
全体を覆う網の如く組織された党の存在を
無視するわけにはいかない。社区建設が
始まってから、共産党は草の根レベルで
党支部を作り、至るところにまで党の組織
ネットワークを拡大し、健全化してきた。
居民委員会の体制改革すら共産党の幹部
を中心とした指導グループの下で行われて
いる。それにより、社区において共産党の
組織が拡大され、影響力も強くなってきた。
従って、党の支持基盤も強固になったとい
っていいだろう。

だが、社区の党建設の強化を国家の統制
強化として認識することは単純化しすぎる
のではないか。というのは、すべての党
組織と党員が国家の代表であるとは考え
られないからである。社区の党建設を
強化することは、社区の社会動員と、
社区における政治参加を拡大することで

ある。また、社区の党組織は上級の党
組織の指導を受けて上によって作られた
ものだが、決して上級の党・国家機関
の要求や利益だけを代表しているとは
限らない。社区の党組織と党員たちは
普通の都市住民の代表として要望を
伝えたり、利益を追求したり、問題
を解決したりもしている。つまり、
社区の党建設も二面的性格を有して
おり、それは党の支持基盤を強化する
とともに、都市住民の利益意識を高
め、彼らの社区運営への参加を
拡大することである。

中国政治発展の二面的性格について、
リン・ホワイトは権威主義の過渡性を
強調しながら、おそらく中国は漸進
的な多元化の各段階で民主化のさら
なる進展と権威主義のさらなる強化
に向かって発展していくと論じ、さら
に、純粋な権威主義と完全な民主主
義の間にはさまざまな中間状態が存
在し、中国はそれらをすべて経験し
ていくだろうと予測している [White
1998b, 675-676]。この二面的性格
は居民委員会の体制改革に鮮明に
現われている。居民委員会の体制
改革は民主化といっても、住民の自
発的な行動によるものではなく、共
産党の指導の下で行われたのである。
共産党が民主化をすすめる理由は、
社会主義的民主を発展させるという
共産党の基本方針があるほか、従来
のような党・政府の力だけでは複雑
化し、深刻化している社区をめぐる
諸問題を円満に解決できなくなり、
都市住民を動員し、彼らのイニシ
アティブとアイデアを活かす、つ
まり住民の参加を拡大し、彼らの
力を借りなければならない状況にあ
るからである。結果的には、居民委
員会の体制改革においてさまざまな
実験が行われ、いくつかのモデルも
出ているが、いまだ上海市の市民
社会は成熟しておらず、共産党・
政府を抜きにして何も

できないため、社区住民の、社区住民による、社区住民のための居民委員会が確立するまでは時間がかかりそうである。

(注1) 例えば、上海では、1997年1月に上海市社区発展研究会が設立され、それを中心に社区研究が行われている。研究成果としては、上海市社区発展研究会編『社区発展的理論与实践』(上海交通大学出版社 1999年)、上海市社会科学界連合会・上海市民政局・上海市社区発展研究会編『上海社区発展報告(1996 2000)』(上海大学出版社 2000年)などがある。

(注2) 「在全国大力推進城市社区建設」『人民日報』2000年12月13日 1ページ。

(注3) 「単位」体制の特徴とその政治的意味については、路(1989, 71 72)を参照。

(注4) これは中国共産主義青年団上海市委員会が1999年6月に上海の関連大学や研究所と連携して行ったもので、ホワイトカラーとブルーカラーと知識人青年のサンプルはそれぞれ726人、976人、647人である。詳しくは共青団上海市委員会(1999)を参照。

(注5) 上海市人民政府「關於進一步完善“兩級政府、兩級管理”体制的政策意見」、『上海市人民政府文件』滬府發(1996)21号 1996年3月24日。

(注6) 孟建柱「孟建柱同志在上海市城区工作經驗交流會上的講話」1997年4月17日 未公刊。

(注7) 上海市統計局が公布した第5回人口調査(センサス)の結果によると、2000年11月1日零時の時点で、上海の総人口は1640万7700人で、そのうち、上海戸籍をもっていない流入人口が387万1100人、65歳以上の老齡人口が総人口の11.5%を占め、188万300人に達しているという。詳しくは、上海市人民政府發展研究中心『2001 上海經濟年鑑』、『上海經濟年鑑』社 2001年5月 478~479ページ。

(注8) 上海市の都市管理体制の改革については、胡・施(1999, 19 25)、姚ほか(1998, 138)を参照。

(注9) 縦割り是中国で「条」といい、ここでは上海市レベルから区レベルを経て街道レベルまでの

垂直的關係を指すが、横割りは中国で「塊」といい、ここでは地域社会の街道のことを指す。

(注10) 「上海市街道弁事処条例」(1997年3月1日より施行)を参照。

(注11) 「里弄」は日本語に直訳すると「横町」という意味であるが、上海では「里弄」は住宅地域のことで、その入口に門があり、中に数棟から数十棟の集合住宅が集まるところである。「居民委員会」(町内会)はたいてい「里弄」を単位にした住民の自治組織であるのに対して、「街道弁事処」は同じ大通りに、または大通りの周辺にあるいくつかの「里弄」を単位にしたものである。旧市街地においては住民の大多数がこのような伝統的な「里弄」住宅に住んでいる[田嶋 2000, 169 170参照]

(注12) 農村の直接選挙と村民自治についての研究が多くなされてきたが、紙幅の制限で、ここでは展開できない。基本的な状況については、小島(1999, 第4章[農村選挙の制度と実態])、劉(1999, 第9章[基層政權の政治病と基層民主])を参照。

(注13) これは上海市委の担当部門の構想によるものであるという説があるし、街道の自発的実験によるものであるという説もある[「上海“九五”社会發展問題思考」課題組 1997, 192; 中国城市社区党建研究課題組 2000, 294参照]

(注14) 居民委員会の体制改革のモデルについては、中国城市社区党建研究課題組(2000, 第4章, 第8章)、唐文平「關於社区建設議事會的幾点思考」、上海市社区発展研究会(1999, 103 108)を参照。

(注15) これは復旦大学社会学部(代表者 於海)と中華キリスト教青年会全国協會(YMCA 代表者 李垂平)が共同で1996年8月から97年7月まで行ったものである。アンケート調査にあたって、300のサンプルが無作為で抽出されたが、有効回答は297であった。調査結果の一部は、孫(1998, 36 37)に掲載されている。

(注16) 例えば、小嶋華津子は居民委員会の改革について次のように指摘している。すなわち、居民委員会の改革をみると、その職務を大幅に拡大する一方、居民委員会に対する財政予算割り当て額を引き上げたり、区財政により居民委員会幹部の待遇改

善を図ったり、街道が任用・管理する「社会事業幹部」ポストを居民委員会内に設けたりすることにより、本来自治組織であるはずの居民委員会は徐々に行政機関化する方向にある。小嶋華津子が指摘したのは北京の事例であるが、上海の居民委員会の改革は小嶋の指摘とほぼ同じ方向で進められている（黄菊書記の講話を参照）[小嶋 2001, 81-89]。上海の居民委員会の行政機関化については、桂・崔（2000, 15）を参照。

文献リスト

日本語文献

- 小嶋華津子 2001. 「都市住民組織化形態の変化に関する一考察」『「社区」建設の現状と課題』『東亜』406号: 81-89.
- 小島朋之 1999. 『現代中国の政治 その理論と実践』慶応義塾大学出版会.
- 小浜正子 2000. 『近代上海の公共性と国家』研文出版.
- 唐亮 2001. 『変貌する中国政治』東京大学出版会.
- 田嶋淳子編著 2000. 『上海 甦る世界都市』時事通信社.
- 陳立行 2000. 「中国都市における地域社会の実像」『単位』社会から『社区』社会への転換」菱田雅晴編『現代中国の構造変動5 社会 国家との共棲関係』東京大学出版会.
- 根橋正一 1999. 『上海 開放性と公共性』流通経済大学出版社.
- 菱田雅晴編 2000. 『現代中国の構造変動5 社会 国家との共棲関係』東京大学出版会.
- 毛里和子編 2000. 『現代中国の構造変動1 大中国への視座』東京大学出版会.
- 中国語文献
- 共青团上海市委員会 1999. 『世紀之交の上海青年 上海青年發展報告』学林出版社.
- 桂勇・崔之余 2000. 「行政化進程中的城市居委会体制变遷 对上海市的個案研究」『華中理工大学学報・社会科学版』第14卷第3期: 15.
- 顧曉鳴 1984. 「為什麼要使用“社区”概念」『社会』（上海）第4期（總第15期）: 13-15.
- 胡成韻・施凱 1999. 「上海市城市管理体制改革的回顧与思考」上海市社区發展研究会編『社区發展的理論与实践』上海交通大学出版社.
- 黄菊 1996. 「加強社区建設和管理 不断提高城市現代化管理水平」黄菊同志在市区工作會議上的講話」1996年3月27日.
- 李路路・李漢林 2000. 『中国的单位組織 資源, 權力与交換』杭州 浙江人民出版社.
- 林尚立 2000. 「居委会組織建設与社区民主發展」上海市社会科学界連合会・上海市民政局・上海市社区發展研究会編『上海社区發展報告（1996-2000）』上海大学出版社.
- 林尚立・馬伊里 2000. 『社区組織与居委会建設』上海大学出版社.
- 劉建軍 2000. 『单位中国 社会調控体系重建中的個人, 組織与国家』天津人民出版社.
- 劉偉權ほか 1997. 「居委会在忙些啥?」『社会』（上海）第12期: 20-22.
- 劉智峰主編 1999. 『中国政治体制改革問題報告 1978-1999』北京 中国電影出版社.
- 路風 1989. 「单位: 一種特殊的社会組織形式」『中国社会科学』第1期.
- 馬美菱 2000. 「居委会建設是城市發展基石」『文匯報』9月3日.
- 浦興祖主編 1999. 『中華人民共和國政治制度』上海人民出版社.
- 桑玉成ほか 1999. 「從五里橋經驗看城市社区管理的体制建設」『政治学研究』（北京）第2期: 40-48.
- 「上海“九五”社会發展問題思考」課題組 1997. 『上海跨世紀社会發展問題思考』上海社会科学院出版社.
- 上海市社区發展研究会編 1999. 『社区發展的理論与实践』上海交通大学出版社.
- 上海市統計局編 1986. 『上海統計年鑑 1986』上海人民出版社.
2001. 『上海統計年鑑 2001』中国統計出版社.
- 孫潔怡 1998. 「社区組織与社区居民自治意向」『社会』（上海大学）第11期: 36-37.
- 王家禎 2000. 「街道党工委在社区党建工作中的領導核心作用」上海市社区發展研究会編『社区發展的理

- 論与实践』上海交通大学出版社。
- 熊月之主編 1999a.『上海通史』第11卷(当代政治 陳祖恩ほか著)上海人民出版社。
- 1999b.『上海通史』第13卷(当代社会 承載著)上海人民出版社。
- 徐中振 2000.「上海社区建設的回顧与展望」上海市社会科学界連合会・上海市民政局・上海市社区發展研究会編『上海社区發展報告(1996 2000)』上海大学出版社。
- 於顯洋 1991.「单位意識的社会学分析」『社会学研究』(北京)第5期:76-80。
- 張仲礼主編 1990.『近代上海城市研究』上海人民出版社。
- 朱健剛 1999a.「国家,權力与街区区間 当代中国街区權力研究導論(上)」香港社会科学出版社『中国社会科学季刊』1999年夏季号(總第26期):171-193。
- 1999b.「国家,權力与街区区間 当代中国街区權力研究導論(下)」香港社会科学出版社『中国社会科学季刊』1999年秋季号(總第27期):181-194。
- 中国城市社区党建研究課題組 2000.『中国城市社区党建』上海人民出版社。
- 姚俟建ほか 1998.「長効管理的公共政策保障 上海市“二級政府,三級管理”体制中公共政策体系的強調性研究」『上海社会科学院学术季刊』第2期。

英語文献

- Tang, Wenfang and William L. Parish 2000. *Chinese Urban Life under Reform: The Changing Social Contract*. Cambridge University Press.
- White, Lynn T, III. 1989. *Policies of Chaos: The Organizational Causes of Violence in China's Cultural Revolution*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- 1998a. *Unstately Power. Vol.1. Local Causes of China's Economic Reforms*. Armonk, New York: M. E. Sharpe Inc.
- 1998b. *Unstately Power. Vol.2. Local Causes of China's Intellectual, Legal and Governmental Reforms*. Armonk, New York: M. E. Sharpe Inc.
- Yeung, Yue-man and Sung Yun-Wing eds. 1996. *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*. Hong Kong: Chinese University Press.

[付記] 本稿の執筆・修正にあたって、東京大学の蒲島郁夫教授、早稲田大学の毛里和子教授、本誌匿名の2人のレフェリーなど多くの先生からご指摘やご意見をいただいた。心からお礼申し上げます。

(復旦大学国際関係与公共事務学院教授)